

VU Research Portal

De stand van de professionalisering van de milieuhandhaving

Neerhof, A.R.; van der Woerd, K.F.; van der Grijp, N.M.

published in

Tijdschrift voor omgevingsrecht
2009

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Neerhof, A. R., van der Woerd, K. F., & van der Grijp, N. M. (2009). De stand van de professionalisering van de milieuhandhaving. *Tijdschrift voor omgevingsrecht*, 1(7), 7-22.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Artikel

De stand van de professionalisering van de milieuhandhaving

Dr. A.R. Neerhof, dr. K.F. van der Woerd en mr. dr. N.M. van der Grijp*

1 Inleiding

Ter verbetering van de milieuhandhaving zijn in 2005 de Wet handhavingsstructuur, een wet tot wijziging van de Wet milieubeheer, en het daarop gebaseerde Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer (BKHM) in werking getreden. De Wet handhavingsstructuur bevat instrumenten voor interbestuurlijk toezicht. Het BKHM verplicht bestuursorganen tot het invoeren van een managementsysteem bij het uitvoeren van handhavings-taken. De bepalingen gaan vooral over de bestuursrechtelijke handhaving. In 2007 zijn de Wet handhavingsstructuur en het BKHM in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) geëvalueerd. In 2008 is een ex-ante-evaluatie uitgevoerd naar kwaliteitseisen voor handhaving op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). In deze bijdrage worden de bevindingen op een rijtje gezet. Daarnaast worden de bevindingen geconfronteerd met de politieke keuzes die recentelijk zijn gemaakt: minder specifiek toezicht, geen verdere detaillering van wettelijke kwaliteitseisen voor handhaving in het omgevingsrecht en investeren in kwaliteit van de handhaving door het opleggen van samenwerking.

1.1 Professioneel handhaven: werk aan de winkel

Wat was de achtergrond van de Wet handhavingsstructuur en het BKHM? In een professionele handhavings-

organisatie weten toezichthouders, handhavers en verantwoordelijke bestuurders waar zij mee bezig zijn, worden onderbouwde keuzes gemaakt en wordt ervoor gezorgd dat de gemaakte keuzes doorwerken in de dagelijkse praktijk van toezicht en handhaving. Als overtredingen worden geconstateerd, wordt slagvaardig opgetreden.¹ De afgelopen jaren is werk gemaakt van de 'professionalisering van de milieuhandhaving'. Dit was een gezamenlijk project van de ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat (VenW), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW). Zij stelden op 1 november 2002 kwaliteitscriteria voor handhaving vast in de nota met de welluidende titel 'Doe je voordeel met het oordeel'.² Voor de formulering van 'doelen en condities', 'strategieën en werkwijzen', 'uitvoering' en 'evaluatie' werden kwaliteitscriteria geformuleerd. Afgesproken werd dat alle bevoegde handhavingsinstanties op 1 januari 2005 zouden voldoen aan de hierin neergelegde criteria. Eind 2005 is het gekomen tot de wetgeving om naleving van de criteria af te dwingen. Het doel was de verbetering van de milieuhandhaving. Op 11 november 2005 zijn de Wet handhavingsstructuur en het daarop gebaseerde BKHM in werking getreden. De bepalingen richten zich op de bestuursrechtelijke handhaving, maar samenwerking met politie en het OM valt daar ook onder.

Aanleiding voor de Wet handhavingsstructuur en het BKHM was dat het instrumentarium voor de handhaving

* Dr. A.R. Neerhof is als universitair hoofddocent verbonden aan de Afdeling staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit Amsterdam (a.r.neerhof@rechten.vu.nl). Dr. K.F. van der Woerd is als senior-onderzoeker verbonden aan het Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM), Vrije Universiteit, Amsterdam (frans.van.der.woerd@ivm.falw.vu.nl). Mr. dr. N.M. van der Grijp is als senior-onderzoeker verbonden aan het Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM), Vrije Universiteit, Amsterdam (nicolien.van.der.grijp@ivm.falw.vu.nl).

1. Vgl. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht, 7 oktober 2005. Het rapport is bij brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 12 oktober 2005 aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15. Het gaat om de principes onafhankelijk, transparant, professioneel, selectief, slagvaardig en samenwerkend.
2. Kwaliteitscriteria 'Doe je voordeel met het oordeel', Den Haag 2002.

van het milieurecht volgens de wetgever verbetering behoefde. Tekortschietende handhaving kan op gespannen voet staan met EG-recht, nu een belangrijk deel van de Nederlandse wetgeving van Europese herkomst is. Als problemen bij de handhaving van de milieuregelgeving worden in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel genoemd:

- Versnippering. Grote delen van de handhavingstaken zijn in Nederland ondergebracht bij gemeenten en provincies. Daarnaast zijn politiekorpsen en de arrondissementsparketten van het OM bij de handhaving van milieuwetgeving betrokken. De uitoefening van een voldoende effectief en goed afgestemd toezicht wordt hierdoor belemmerd.³
- Gebrekkige kwaliteit. Er ontbreken garanties voor zaken als professionalisering, transparantie, monitoring en evaluatie. De gebrekkige kwaliteit houdt mede verband met de versnippering. Structurele samenwerking is met name noodzakelijk bij een milieuprobleem over meerdere schakels (de ketenproblematiek, zoals bij afvalstoffen, stoffen en producten) en met meer dan één bevoegd orgaan (kruisende bevoegdheden).⁴
- Problemen met betrekking tot de strafrechtelijke handhaving. Politie en OM zijn onvoldoende in staat tot het opsporen en vervolgen van relatief complexe en grootschalige milieudelicten. In het strafrechtelijke apparaat wordt onvoldoende capaciteit gestoken in milieudelicten waaraan grotere risico's zijn verbonden.⁵

In de Wet handhavingsstructuur is een aantal instrumenten opgenomen waarmee is beoogd aan de kwaliteit van de handhaving een impuls te geven en bij te dragen aan een aanvaardbaar niveau van de naleving van de milieunormen. Het BKHM is een algemene maatregel van bestuur (AMvB) op grond van artikel 18.3 Wet milieubeheer (Wm), dat voorziet in een managementsysteem voor de vervulling van toezichts- en handhavingstaken en waarin kwaliteitseisen voor de taakvervulling door afzonderlijke bestuursorganen zijn opgenomen. Door de wet zijn instrumenten voor interbestuurlijk toezicht ingevoerd in de Wm, om de naleving van het BKHM af te dwingen (art. 18a e.v. Wm). De artikelen voorzien in coördinatietaken en interventie-instrumenten voor de provinciebesturen en de minister van VROM. Instrumenten die kunnen worden ingezet om de kwaliteit van de taakbehartiging te bewerkstelligen en waar dat nodig is af te dwingen. Ook voorziet de wet in een instrument voor de 'betrokken minister' om af te dwingen dat een handhavingsbesluit wordt genomen en geëffectueerd.

1.2 Evaluatie van de Wet handhavingsstructuur en het BKHM

Het evaluatieonderzoek naar de wet en het besluit in 2007 vond plaats in het kader van het zogenoemde STEM-programma. STEM staat voor 'Structurele Evaluatie Milieuwetgeving', een vierjarig onderzoeksprogramma in opdracht van VROM. In het rapport wordt besproken

welke ervaringen sinds 2005 in de praktijk met genoemde wet en besluit zijn opgedaan, en of zij hebben geleid tot grotere kwaliteit van de milieuhandhaving.⁶ In het rapport ging het om twee vragen:

1. Hebben de Wet handhavingsstructuur en het BKHM eraan bijdragen dat activiteiten planmatiger en efficiënter – met minder bestuurslasten – worden uitgevoerd?
2. Hebben de Wet handhavingsstructuur en het BKHM geleid tot betere kwaliteit van de milieuhandhaving in de ogen van bedrijven, burgers en milieuorganisaties (professionaliteit van de handhavingsorganisaties en een hoger naleefniveau)?

Bij het onderzoek was gebruikgemaakt van interviews met sleutelfiguren uit de wereld van de milieuhandhaving, personen werkzaam voor milieuorganisaties en het bedrijfsleven en van een workshop. De weergave van de bevindingen uit het evaluatieonderzoek in deze bijdrage is een bewerking van het onderzoeksrapport dat in 2008 is verschenen.⁷

1.3 Ontwikkelingen sinds 2007: versobering van toezicht en investeren in kwaliteit

Inmiddels staan de instrumenten van interbestuurlijk toezicht in de Wet handhavingsstructuur ter discussie. Het kabinet volgt de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (commissie-Oosting) in haar advies om instrumenten voor specifiek toezicht af te schaffen. De klassieke toezichtsinstrumenten – spontane vernietiging, schorsing en het gebruikmaken van de taakverwaarlozingsregelingen –, mits intensiever gebruikt en mits aan een aantal randvoorwaarden is voldaan, zijn toereikend.⁸ Aan de implementatie van het advies in het omgevingsrecht wordt inmiddels gewerkt. Wij confronteren de bevindingen uit het evaluatieonderzoek naar de Wet handhavingsstructuur en het BKHM met het kabinetsstandpunt waarin het advies van de commissie-Oosting wordt gevolgd, en de agenda van VROM tot implementatie ervan in het omgevingsrecht. Een belangrijke vraag is of het verantwoord is de instrumenten voor specifiek toezicht, zoals die zijn opgenomen in de Wm en de Wabo, af te schaffen.

De randvoorwaarden waaraan volgens de commissie-Oosting en het kabinet moet zijn voldaan voordat het interbestuurlijk toezicht in het omgevingsrecht kan worden versoberd, is dat een kwaliteitsslag bij de handhaving moet worden gemaakt, de informatievoorziening bij de handhavingsorganisaties wordt verbeterd en de horizontale controle wordt versterkt. Welke bijdrage kunnen wettelijke kwaliteitseisen voor handhaving hieraan leveren? Deze eisen zijn in beweging. De Wabo is aangenomen door de Eerste Kamer en in het Staatsblad gepubliceerd.⁹ De inwerkingtreding is uitgesteld. De nieuwe

3. Kamerstukken II 2003/04, 29 285, nr. 3, p. 3-4.

4. Kamerstukken II 2003/04, 29 285, nr. 3, p. 4-7.

5. Kamerstukken II 2003/04, 29 285, nr. 3, p. 7-9.

6. <www.evaluatiemilieuwetgeving.nl>.

7. A.R. Neerhof & K.F. van der Woerd, Evaluatie Wet handhavingsstructuur en Besluit kwaliteitseisen milieubeheer, STEM-publicatie 2007/2, 2008.

8. Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Commissie-Oosting), Van specifiek naar generiek, Den Haag, 2007.

9. Handelingen I 2008/09, 6, p. 297; Stb. 2008, 496.

richtdatum is 1 januari 2010.¹⁰ In het kader van het genoemde STEM-programma is ten behoeve van de Wabo een ex-ante-evaluatie uitgevoerd om voor bepaalde kwaliteitseisen na te gaan wat hun inhoud moet zijn en of zij van toepassing moeten zijn op de handhaving van bouw- en ruimtelijke-orderingsregelgeving. We bespreken enkele keuzes die moesten worden gemaakt, mede op basis van ervaringen met het BKHM. Daarbij is een belangrijke vraag of uitgewerkte kwaliteitseisen in wetgeving toegevoegde waarde hebben, of dat de betekenis ervan op zijn minst moet worden gerespecteerd. De beantwoording van deze vraag in deze bijdrage is een bewerking van het in 2008 uitgevoerde ex-anteonderzoek.¹¹

Als van wetgeving niet te veel moet worden verwacht, welke opties zijn er dan om de kwaliteit van de handhaving te bevorderen? Door de Commissie Herziening Handhavingssysteem VROM-regelgeving (commissie-Mans) is het rapport 'De tijd is rijp' uitgebracht.¹² Daarin wordt gepleit voor verplichte regionale omgevingsdiensten. Voor het kabinet is een landsdekkend stelsel van regionale omgevingsdiensten het eindbeeld. Wij behandelen de vraag of de ervaringen in de praktijk, waarin bij het evaluatieonderzoek inzicht is gekregen, een basis bieden voor het opleggen van regionale samenwerking bij milieuhandhaving. Wij bespreken de tweeslachtigheid van de constructie en de politieke en bestuurlijke weerstanden tegen opgelegde samenwerking.

1.4 Opzet van de bijdrage

Deze bijdrage gaat over de stand van de professionalisering van de milieuhandhaving. In paragraaf 2 vindt een methodologische verantwoording plaats van het uitgevoerde evaluatieonderzoek naar de Wet handhavingstructuur en het BKHM en het ex-anteonderzoek naar kwaliteitseisen op grond van de Wabo. De reden hiervoor is dat deze bijdrage voor een groot gedeelte een bewerking is van de rapporten waarin de resultaten van deze onderzoeken zijn neergelegd (par. 3, 4 en 5.2).

In paragraaf 3 wordt het BKHM besproken. De inhoud van het besluit en zijn voorgeschiedenis worden behandeld (par. 3.1). Het BKHM is een bijzonder besluit, omdat de voorschriften zijn op te vatten als een managementsysteem. Hoe zijn de elementen van een managementsysteem in het besluit uitgewerkt (par. 3.2)? In paragraaf 3.3 komt aan de orde welke gevolgen het BKHM voor de praktijk heeft gehad. Is kwaliteit van de milieuhandhaving verbeterd? Welke knelpunten zijn er?

Paragraaf 4 gaat over de instrumenten van het interbestuurlijk toezicht op de milieuhandhaving. Deze zijn vooral gericht op verbetering van de proceskwaliteit van de milieuhandhaving, dus de naleving van het BKHM. In paragraaf 4.1 komt voor het voetlicht welke instrumenten van interbestuurlijk toezicht voor gedeputeerde staten en de minister de Wm kent. In paragraaf 4.2 wordt besproken

welke ervaringen ermee zijn opgedaan. Hebben de instrumenten bijgedragen aan een grotere kwaliteit van de milieuhandhaving?

In paragraaf 5 worden actuele ontwikkelingen in de milieuhandhaving, namelijk de implementatie van het advies van de commissie-Oosting, de voorstellen voor kwaliteitseisen voor handhaving in het omgevingsrecht op grond van de Wabo en de voorstellen van de commissie-Mans voor verplichte samenwerking tussen gemeenten besproken, en geconfronteerd met bevindingen uit uitkomsten uit de evaluatieonderzoeken.

Wij ronden in paragraaf 6 af met de belangrijkste conclusies.

2 Methodologische verantwoording van de rapporten

De inhoud van paragraaf 3 en 4 van deze bijdrage – waarin de vraag aan de orde is of het BKHM onderscheidenlijk de instrumenten voor interbestuurlijk toezicht in de Wet handhavingstructuur hebben bijgedragen aan meer kwaliteit van de milieuhandhaving – vormt een bewerking van het STEM-rapport Evaluatie Wet handhavingstructuur en BKHM. Een verantwoording van de in dat onderzoek gebruikte methoden is op haar plaats. In het evaluatieonderzoek is voornamelijk gebruikgemaakt van het interview als onderzoeksinstrument. De interviews zijn gehouden op basis van vragenlijsten. Het aantal interviews en de eigenschappen die de methode van het interview met open vragen heeft, brachten beperkingen met zich. Er wordt in sterke mate geleund op persoonlijke indrukken van de respondenten. De indrukken zijn niet kwantitatief onderbouwd. De resultaten zijn zodoende kwetsbaar in termen van representativiteit, generaliseerbaarheid en betrouwbaarheid. In dit onderzoek zijn enkele maatregelen genomen om de kwetsbaarheden te beperken. Voorlopige conclusies op basis van interviews bij handhavingorganisaties zijn voorgelegd aan een workshop waaraan werd deelgenomen door vertegenwoordigers van gemeenten, regionale milieudiensten, waterschappen, provincies, het IPO en de VNG. Een concept van het rapport is voorgelegd aan leden van het Ambtelijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving (ALOM).¹³

In paragraaf 5.2 komen bevindingen aan de orde uit het beperkte ex-anteonderzoek naar nut en noodzaak van bepaalde kwaliteitseisen voor handhaving op grond van de Wabo. In dit onderzoek zijn interviews afgenomen bij sleutelfiguren die kennis van en ervaring met de praktijk van de handhaving op het terrein van de bouw- en ruim-

10. <www.vrom.nl/pagina.html?id=36562>.

11. A.R. Neerhof & N.M. van der Grijp, Nut en noodzaak van kwaliteitseisen voor handhaving in het rode spoor, STEM-publicatie 2007/3, Arnhem 2008.

12. Commissie Herziening Handhavingssysteem VROM-regelgeving (Commissie-Mans), De tijd is rijp, Den Haag, 2008.

13. Neerhof & Van der Woerd 2008, p. 18-19, 67-68 en 97. Zie voor de samenstelling van het ALOM par. 4.1.

telijke-orderingsregelgeving hebben.¹⁴ Enkele respondenten hadden ervaring in de milieuhandhaving en konden zodoende vergelijkingen maken.¹⁵ Na de interviewronde heeft een workshopsessie plaatsgevonden, waaraan is deelgenomen door vertegenwoordigers van gemeenten, een provincie, de VROM Inspectie en de bouwsector.¹⁶

3 Kwaliteitsmanagement volgens het BKHM

3.1 De inhoud van het besluit en zijn voorgeschiedenis

Het BKHM verplicht tot het invoeren van een managementsysteem voor de vervulling van toezichts- en handhavingstaken. De kwaliteitseisen uit het genoemde document 'Doe je voordeel met het oordeel' (2002) vormden de basis voor de kwaliteitseisen in het BKHM. Het besluit stelt proceseisen en geen eisen aan de inhoud van het handhavend optreden in een concrete situatie. De bedoeling is met deze eisen de voorwaarden te scheppen voor kwalitatief goede handhavingsbesluiten in het concrete geval.¹⁷ Het besluit gaat ervan uit dat het mogelijk is om een adequate handhaving te bereiken door in de organisatie doelgericht, volgtijdelijk en in samenhang een aantal *processtappen* uit te voeren. De stappen berusten op inzichtelijke keuzes.

Het besluit maakt voor de planning een onderscheid tussen doelen op lange termijn (de strategie, art. 2 BKHM) en doelen op korte termijn (het jaarlijks uitvoeringsprogramma, art. 3 BKHM). In het handhavingsbeleid moeten doelstellingen, prioriteitstelling, strategieën en werkwijzen een plaats krijgen.¹⁸

Artikel 2 BKHM eist een adequate beschrijving van het handhavingsbeleid (art. 2 lid 1 BKHM). Er wordt een prioriteitstelling in het handhavingsbesluit opgenomen (art. 2 lid 3 onder a BKHM). Het startpunt is een verplichte risicoanalyse (art. 2 lid 2 BKHM). Het BKHM kent verplichtingen tot het vaststellen van een handhavingsbeleid, waarin een nalevings-, toezichts-, voorlichtings- en sanctiestrategie zijn opgenomen (art. 2 lid 4 BKHM). Daarnaast worden checklists voorgeschreven met betrekking tot de beoordeling of de gestelde doelen zijn bereikt, en berekeningen van benodigde personele en financiële middelen (art. 2 lid 3 en 4 BKHM). Het handhavingsbeleid moet inzicht bieden in de afspraken die het bestuursorgaan heeft gemaakt met de andere organen (art. 4 lid 5 BKHM).

Jaarlijks moet een uitvoeringsprogramma worden vastgesteld, waarin de uit te voeren activiteiten en de daarvoor benodigde personele en financiële middelen zijn neergelegd. Het programma moet worden afgestemd met andere handhavingsorganisaties, waaronder het OM. Het uitvoeringsprogramma wordt uitgewerkt in werkplannen (art. 3 BKHM).

In het BKHM worden eisen gesteld aan de inrichting van de handhavingsorganisatie, opdat de capaciteit om beleid en programma uit te voeren kwantitatief en kwalitatief toereikend is. De personeelsformatie ten behoeve van de activiteiten moet zijn vastgelegd. Het personeel moet adequaat zijn opgeleid. De organisatie moet ook buiten kantooruren bereikbaar zijn (art. 4 BKHM).

In het belang van de objectiviteit wordt bestuursorganen opgedragen zorg te dragen voor een functiescheiding tussen vergunningverleners enerzijds en toezichthouders en handhavers anderzijds en voor roulatie van toezichthouders over de inrichtingen in het belang van de objectiviteit (art. 4 lid 1 BKHM). Beleid en uitvoeringsprogramma worden uitgevoerd volgens vastgestelde protocollen, die mede betrekking hebben op interne en externe communicatie. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat adequate voorzieningen en instrumenten beschikbaar zijn en dat de benodigde en beschikbare personele en financiële middelen in de begroting zijn gewaarborgd. Er moet systematisch worden nagegaan of de werkzaamheden met inachtneming van de protocollen hebben plaatsgevonden (art. 4 lid 2 BKHM).

Artikel 6 BKHM stelt in algemene bewoordingen een periodieke rapportage en een jaarlijkse evaluatie verplicht. Periodiek moet geëvalueerd en gerapporteerd worden of de doelstellingen uit het handhavingsbeleid zijn bereikt en afspraken over afstemming zijn uitgevoerd (art. 6 BKHM).¹⁹ Jaarlijks moet worden geëvalueerd of in het uitvoeringsprogramma opgenomen activiteiten zijn uitgevoerd en de beoogde doelen daarmee zijn bereikt (art. 7 BKHM). Er moet een geautomatiseerd systeem functioneren dat het mogelijk maakt de resultaten en de voortgang die wordt geboekt, te bewaken. Om te kunnen evalueren en rapporteren is monitoring nodig. Registratie van aantallen uitgevoerde controles, geconstateerde overtredingen, handhavingsbeschikkingen, processen-verbaal en over handhaving ontvangen klachten in een geautomatiseerd systeem wordt dan ook voorgeschreven (art. 5 BKHM).

3.2 Het besluit als managementsysteem

Het BKHM is een bijzonder besluit, omdat de voorschriften vanuit organisatiekundig oogpunt zijn op te vatten als een managementsysteem, gericht op planmatige en transparante handhaving. Dit is ongebruikelijk voor wetgeving. Een managementsysteem heeft in het algemeen drie hoofddoelen:

1. inzicht verschaffen in de prestaties van de organisatie;
2. controle op de prestaties van de organisatie;

14. Het betrof de voorzitter van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (Vereniging BWT Nederland), twee medewerkers van de VROM Inspectie met ervaring op het terrein van de handhaving van bouw- en ruimtelijke-orderingsregelgeving, de regisseur professionalisering van de handhaving van provincie Noord-Brabant en een planontwikkelaar bij een bouwbedrijf met ervaring met bouwtoezicht.

15. Het betrof de respondent van de provincie Brabant en een respondent van de VROM Inspectie.

16. Neerhof & Van der Grijp 2008, p. 9.

17. Kamerstukken II 2003/04, 29 283, nr. 3, p. 9-10.

18. Stb. 2005, 493, p. 10 en 12-13.

19. Het BKHM noemt geen termijn en bepaalt ook niet aan wie de rapportages moeten worden uitgebracht. De reden is dat voor de meeste handhavingsorganisaties al wettelijke verantwoordingsplichten zijn geregeld (art. 21.1 lid 1 Wm).

3. verbeteren van de prestaties van de organisaties.

Een managementsysteem heeft vier kernelementen: planning, organisatie, uitvoering en controle. Het kenmerkt zich door een cyclus: op basis van controle vindt terugkoppeling plaats naar de planning. De terugkoppeling is een belangrijk element, omdat anders geen inzicht kan worden verkregen in de mate van doelrealisatie en in verbeteringen die met het oog daarop nodig zijn in de organisatie en de werkwijzen.

De vier kernelementen zijn in het BKHM duidelijk herkenbaar aanwezig. De bepalingen in het BKHM omvatten alle fasen van de cyclus. Er is een beleidscyclus (prioriteiten-resultaten-evaluatie-prioriteiten-enzovoort) en een operationele cyclus (programmering-middelen-monitoring-programmering-enzovoort) te onderkennen.²⁰ Opvallend is echter dat het BKHM veel meer aandacht heeft voor planning en organisatie dan voor de uitvoering en controle. Zo wordt voor de controle volstaan met een algemene omschrijving van verplichtingen. Het BKHM richt zich voor controle en terugkoppeling vooral op het meet- en registratiesysteem. De controleverplichtingen zijn nauwelijks uitgewerkt. Verplichte externe verificatie, bijvoorbeeld door audits, ontbreekt. Volgens de bedrijfskundige theorie zijn audits een noodzakelijk sluitstuk van een professioneel managementsysteem. Een audit is een periodieke doorlichting van het managementsysteem, waarbij de gehele beleidscyclus kritisch wordt bekeken. Het auditrapport doet aanbevelingen voor verbeteringen in het managementsysteem. Audits zijn juist van groot belang om de kwaliteit van het systeem te toetsen en om de prestaties van handhavingsorganen, als 'lerende organisaties', te verbeteren. Een externe audit biedt de meeste garantie voor objectiviteit en vergelijkbaarheid.²¹ Bij gecertificeerde kwaliteits- en milieuzorgsystemen zijn audits verplicht.

De aandacht voor de vier kernelementen is dus niet gelijkmatig verdeeld. Op ver uitgewerkte onderdelen (planning en organisatie) lijken vereenvoudigingen mogelijk. De vraag is of op het onderbedeelde onderdeel controle meer uitwerking wenselijk zou zijn.

3.3 Gevolgen van het BKHM: ervaringen uit de praktijk

In het in opdracht van de minister van VROM uitgevoerde STEM-onderzoek is een beeld verkregen van de toepassing van het BKHM in 2007 in de praktijk, welke resultaten er bereikt zijn, en welke knelpunten er optreden. Bij de knelpunten maken we onderscheid tussen strategische knelpunten (die de goede werking van de beleidscyclus belemmeren) en operationele knelpunten (knelpunten in de dagelijkse bedrijfsvoering).

Totaalbeeld

Als wij kijken naar de invoering van het BKHM, dan kan worden vastgesteld dat bij een deel van de handhavings-

organisaties al voor de inwerkingtreding van het BKHM werk van de professionalisering was gemaakt. Bij andere handhavingsorganisaties is de professionalisering pas na inwerkingtreding van het BKHM goed op gang gekomen. Met het BKHM zijn de planmatigheid en transparantie van het handhavingsbeleid vergroot. Er wordt gewerkt met een handhavingsbeleid en jaarlijkse uitvoeringsprogramma's.

Alle bij de evaluatie betrokken organisaties geven dan ook inzicht in de confrontatie tussen gewenste en feitelijke personele capaciteit.

Op basis van de thans beschikbare kennis kan echter niet worden gesteld dat het BKHM heeft geleid tot grotere efficiëntie binnen de handhavingsorganisatie. In dat opzicht is het effect van het BKHM op de kwaliteit van de handhaving tot nu toe beperkt. Het opzetten van de administratieve organisatie heeft tijdelijk tot hogere bestuurslasten geleid.²²

Strategisch knelpunt: de risicoanalyses moeten beter

Bij het werken volgens het BKHM zijn twee strategische knelpunten naar voren gekomen: risicoanalyse en terugkoppeling.

Bij de risicoanalyse gaat het om de basis voor het handhavingsbeleid (art. 2 lid 2 BKHM). In de praktijk toegepaste methoden werken met een indeling van bedrijven naar risicocategorie op basis van branche en objectieve kenmerken. Een enkele uitzondering daargelaten werd geen rekening gehouden met feitelijke emissies en effecten op milieukwaliteit. Scores op indicatoren worden dus niet per bedrijf vastgesteld, maar op brancheniveau. Er bestaat overeenstemming over dat de methoden moeten worden verbeterd. Er kan worden aangesloten bij lopende initiatieven van onder andere grote gemeenten en DCMR Milieudienst Rijnmond.²³

Bij bestuursorganen bestaat geen draagvlak voor het verplicht stellen van een bepaalde methode van risicoanalyse. Een geavanceerde risicoanalyse stelt echter hoge eisen aan het opleidingsniveau van de handhavingsafdeling en vergt gedegen ICT-ondersteuning.²⁴

Strategisch knelpunt: de beleidscyclus is nog niet gesloten

Een andere onvolkomenheid die zich in de praktijk voordoet, is dat de beleidscyclus, ondanks diverse initiatieven tot evaluatie en leren, vaak nog niet 'gesloten' blijkt te zijn. Wij lichten dit toe. De kern van een jaarlijks uitvoeringsprogramma bestaat uit geplande controles op inrichtingsgebonden activiteiten. De doelen worden echter vaak nog niet geformuleerd in termen van het beoogde resultaat ('outcome'), zoals naleefgedrag. De rapportages zijn vooral gericht op 'outputgegevens', dus op de vraag of geplande controles zijn uitgevoerd. De bestaande informatiesys-

20. Zie de NvT bij het besluit: Stb. 2005, 493, p. 6.

21. ISO, International Standard for Quality Systems (ISO 9001), Genève 2005; ISO, International Standard for Environmental Management Systems (ISO 14001), Genève 1996.

22. Neerhof & Van der Woerd 2008, p. 39.

23. De DCMR Milieudienst Rijnmond werkt in naam en onder verantwoordelijkheid van de tot vergunningverlening en handhaving van de Wm (en tot handhaving van de Wet bodembescherming) bevoegde bestuursorganen van zestien Rijnmondgemeenten en de provincie Zuid-Holland. De ambtenaren van DCMR maken milieuvergunningen en controleren of bedrijven zich aan de regels houden. De besluiten worden genomen door het bevoegde bestuursorgaan (<www.dcmr.nl/>).

24. Neerhof & Van der Woerd 2008, p. 40-41 en 75-76.

temen geven beperkte informatie over het naleefgedrag en milieueffecten. Zo wordt het lastig om ervaringen te vertalen naar de prioritering en verbeteringen in een volgend uitvoeringsprogramma. Er lijkt draagvlak te zijn voor een landelijk initiatief om onder regie van de minister van VROM te komen tot een heldere leidraad en een uniforme ICT-standaard voor de analyse van naleefgedrag en milieueffecten.²⁵

Hoewel niet verplicht volgens het BKHM, blijkt uit het evaluatieonderzoek dat vrijwillige audits positief worden beoordeeld door de betrokken handhavingsorganisaties. Praktisch kan een audit bestaan uit een combinatie van jaarrapportage, interviews en dossieronderzoek.²⁶

Operationele knelpunten: functiescheiding, roulatie en capaciteit

Bij een aantal handhavingsorganisaties hebben het voorschrift met betrekking tot de functiescheiding tussen ‘vergunningverleners’ enerzijds en toezichthouders en ‘handhavers’ anderzijds en het voorschrift met betrekking tot de roulatie van individuele toezichthouders geleid tot problemen. De problemen hangen samen met de schaalgrootte van de organisatie. De verplichte personele scheiding tussen vergunningverleners en handhavers (art. 4 lid 1 onder b BKHM) is op brede schaal ingevoerd.

De functiescheiding op persoonsniveau tussen vergunningverleners en handhavers heeft in een aantal gevallen capaciteit en kwaliteit ‘op straat’ gekost. Zij leidt binnen kleinere organisaties soms tot knelpunten bij de inzet van gekwalificeerde ambtenaren. Oplossingen worden gevonden in samenwerking in een regionale milieudienst of inhuur van externe expertise. De functiescheidingseis wordt wel breed gedragen.²⁷

Waar roulatie van toezichthouders (art. 4 lid 1 onder c BKHM) plaatsvindt, is de roulatietermijn tussen de twee en vier jaar. De verplichte roulatie heeft nadelen in termen van tijd en inzet. Het rouleren wordt bemoeilijkt doordat er ook een eis tot functiescheiding geldt. De roulatie is niet goed mogelijk bij kleinere organisaties. Over de waarde van het roulatievoorschrift lopen de meningen uiteen. Ook met andere maatregelen kan te grote amicaliteit tussen toezichthouder en bedrijf worden voorkomen. Als voordeel is echter genoemd dat het de toezichthouder alert houdt en daarmee de kwaliteit van de handhaving verbetert.²⁸

Meer kwaliteit en effectiviteit?

Voorschriften zoals die in het BKHM zijn neergelegd, treffen hun doel wanneer zij eraan bijdragen dat de vervulling van de handhavingstaak in de ogen van bedrijven, burgers en milieuorganisaties professioneler en effectiever wordt. In het evaluatieonderzoek was geen ruimte om op basis van een enquête bij een representatieve steekproef van bedrijven, burgers en milieuorganisaties een beeld te krijgen van hun oordeel over de kwaliteit van de taakvervulling voor en na de inwerkingtreding van het BKHM.

De bevindingen zijn gebaseerd op een beperkt aantal interviews.²⁹ Van een overtuigend breed rendement van het BKHM in termen van een betere vervulling van handhavingstaken in de ogen van burgers, bedrijven en milieuorganisaties is (nog) niet gebleken. Er is wel meer voortvarendheid. Het herhaaldelijk constateren van tekortkomingen zonder dat er vervolgens iets gebeurt, komt minder voor. Het BKHM heeft dus waarschijnlijk een beperkte meerwaarde voor de kwaliteit van de uitvoering van de taken. Op basis van het onderzoek zijn geen harde uitspraken te doen over de verbetering van het naleefgedrag als gevolg van het BKHM. In de nabije toekomst kan er meer duidelijkheid komen over de ontwikkelingen in het naleefgedrag, mits de monitoring is verbeterd.³⁰

Betere samenwerking?

Een van de aanleidingen tot het BKHM was de versnippering van de vervulling van milieuhandhavingstaken in Nederland: de gemeenten, waterschappen, provincies, inspecties van het Rijk, politiekorpsen en arrondissementsparketten zijn erbij betrokken. Aan samenwerking moest worden gewerkt in een context van onzekerheden. De rijkssubsidie voor servicepunten milieuhandhaving werd stopgezet. Er vonden reorganisaties bij de politie en het OM plaats.³¹ Er was onzekerheid over de handhavingstaken in de Wabo, met name voor gemeenten. Daarnaast bleek het structureel moeilijk om afspraken die waren gemaakt in het Landelijk Overleg Milieuhandhaving, te implementeren bij afzonderlijke gemeenten.³² Op het gebied van de milieuhandhaving bestaan op verschillende niveaus overlegstructuren. Op *landelijk niveau* is er het Landelijk Overleg Milieuhandhaving, dat bestaat uit een bestuurlijk en een ambtelijk overleg (BLOM en ALOM).

In het bestuurlijke LOM (BLOM) hebben zitting: de ministers van VROM, Justitie en Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV), de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (VenW), de voorzitter van het ALOM, een lid van het bestuur van de UvW, twee burgemeesters als vertegenwoordigers van de VNG, twee gedeputeerden als vertegenwoordigers van het IPO en een vertegenwoordiger van het College van Procureurs-Generaal van het OM. Andere personen kunnen worden uitgenodigd bij een vergadering aanwezig te zijn. In het ambtelijke LOM (ALOM) hebben zitting: een vertegenwoordiger van de VROM Inspectie, het Staatstoezicht op de Mijnen, het ministerie van Justitie, het Functioneel Parket, de AID, de Inspectie voor Verkeer en Waterstaat, de Raad van Hoofdcommissarissen (politie), twee verte-

25. Neerhof & Van der Woerd 2008, p. 41-42 en 75-77.

26. Neerhof & Van der Woerd 2008, p. 42-43 en 71-73.

27. Neerhof & Van der Woerd 2008, p. 43-44 en 77-78.

28. Neerhof & Van der Woerd 2008, p. 44 en 78.

29. Het gaat met name om een interview met een vertegenwoordiger van een bedrijf en om een tweetal interviews met personen die werkzaamheden verrichten voor een milieuorganisatie. De bevindingen zijn daarnaast gebaseerd op interviews die zijn gehouden met vertegenwoordigers van de handhavingsinstanties, en de workshop waarin de voorlopige bevindingen op basis van de interviews ter toetsing zijn voorgelegd aan vertegenwoordigers van verschillende handhavingsorganisaties.

30. Neerhof & Van der Woerd 2008, p. 55-60, 97-102 en 104-108.

31. Bij het OM was de vorming van een landelijk opererend functioneel parket voor milieuzaken ingrijpend.

32. Neerhof & Van der Woerd 2008, p. 49-50.

genwoordigers van het IPO, de UvW en de VNG. Het ALOM kan andere personen uitnodigen bij een vergadering aanwezig te zijn.³³

De gremia gaan over handhaving op meer strategisch en beleidsmatig niveau. Het gaat niet om het afstemmen van handhavend optreden in concrete gevallen.³⁴

In alle *provincies* functioneert een (ambtelijk en bestuurlijk) handhavingsoverleg (art. 18.3b Wm). In een dergelijk overleg participeren vertegenwoordigers van de gemeenten, de waterschappen, politie en het OM. De vormgeving van dit overleg houdt ook verband met nieuwe landelijke uitgangspunten die in 2005 zijn vastgesteld voor samenwerking en de financiering daarvan voor het handhaven van de milieuwetgeving.³⁵

In enkele provincies bestaat een provinciaal of regionaal steun- of samenwerkingsknooppunt handhaving. Dit is een samenwerkingsverband van handhavingpartners in de provincie. Hierin participeren bijvoorbeeld de provincie, gemeenten, waterschappen, de rijksinspecties (VROM Inspectie, AID, Arbeidsinspectie), Rijkswaterstaat (RWS), politieregio's en het Functioneel Parket. Een samenwerkingsknooppunt functioneert als een informatie- en overlegorgaan. Het kan gemeentebesturen ondersteuning bieden bij de ontwikkeling van handhavingsbeleid en de professionalisering van de handhaving en initieert samenwerkingsprojecten. De ervaringen met samenwerking op provinciaal niveau zijn wisselend.

De samenwerking van bestuurlijke handhavingsorganisaties met het OM krijgt vorm op provinciaal niveau. In gemeentelijke en provinciale stappenplannen voor handhaving wordt voorzien in samenwerking met het OM bij overtreding van zogenoemde 'kernbepalingen'. De kernbepalingen worden op provinciaal niveau uitgewerkt. Partners – gemeenten en waterschappen – hebben zich hieraan gecommitteerd via de landelijke strategie milieuhandhaving, die in 2004 in het bestuurlijk overleg van het LOM is afgesproken.³⁶ OM en bestuursorgaan geven niet dezelfde invulling aan het begrip kernbepalingen. Bestuursorganen nemen ruimte om, op basis van context en bestuurlijke opportuniteit, overtredingen selectief aan het OM door te geven. Het ambitieniveau van het OM wordt bij de bestuursorganen als niet realistisch ervaren. Omgekeerd verwijt het OM bestuursorganen gebrek aan daadkracht. Bestuurders zouden te veel onderhandelen. Vanuit het OM gezien is er sprake van grote versnippering in de samenwerking en ontbreekt een regisseur. Het OM geeft de hoogste prioriteit aan het samenbrengen van

informatiestromen, bij voorkeur op basis van handhavingsoverleg met regionale milieudiensten.³⁷

Op *regionaal niveau* blijken allerlei overlegstructuren te functioneren, waaraan verschillende overheden deelnemen. De regio kan worden gevormd door bijvoorbeeld een politieregio of Wgr-regio.³⁸ Gemeenten blijken niet overtuigd van de meerwaarde van een dergelijke gedwongen samenwerking.³⁹

Door alle geïnterviewde gemeenten wordt het belang van *lokaal* handhavingsoverleg genoemd. Op lokaal niveau worden, in goede samenwerking met bouw- en woningtoezicht, politie en brandweer, oplossingen gevonden voor praktische problemen en worden concrete werkafspraken, bijvoorbeeld over afstemming van controle en vervolgccontroles na geconstateerde strafbare feiten, gemaakt.⁴⁰

4 Interbestuurlijk toezicht volgens de Wet handhavingsstructuur

4.1 Coördinatie taken en interventiebevoegdheden voor provinciebesturen en de minister

We bespraken wat de kwaliteitseisen voor de handhaving hebben opgeleverd. De wetgever heeft deze kwaliteitseisen niet voldoende geacht om professionalisering van de milieuhandhaving te organiseren. Er is ook voorzien in coördinatie taken en interventie-instrumenten voor de provinciebesturen en de minister (van VROM). Deze zijn neergelegd in de artikelen 18.3a e.v. en 18.8a Wm. De instrumenten kunnen worden ingezet om verbeteringen van de procesmatige kwaliteit van de taakbehartiging – dus de kwaliteit zoals die in het BKHM is bedoeld – te bewerkstelligen, waar dat nodig is samenwerking tussen handhavingsorganisaties af te dwingen, of af te dwingen dat een handhavingsbesluit wordt genomen en geëffectueerd. De instrumenten zijn door de wetgever vooral bedoeld als 'stok achter de deur', ofwel als ultimatum

33. Zie <www.lomsecretariaat.nl>.

34. Neerhof & Van der Woerd 2008, p. 50-51 en 80.

35. In Zuid-Holland en Friesland werd de frequentie van het handhavingsoverleg zowel ambtelijk als bestuurlijk teruggebracht.

36. Naast de op provinciaal niveau afgesproken kernbepalingen komt het voor dat specifieke kernbepalingen afgesproken worden voor aparte projecten. Deze afspraken hebben een ad-hockarakter.

37. Als positief voorbeeld werden genoemd de arrangementen rond de LOM-prioriteiten asbest, vuurwerk en grondstromen, waarover met alle betrokkenen (gemeenten, provincies, politie, Arbeidsinspectie en havendiensten) afspraken zijn gemaakt. Zie over de samenwerking tussen handhavingsorganisaties en OM: Neerhof & Van der Woerd 2008, p. 50-51 en 80-83; N. Struikma, J. de Ridder & H.B. Winter, De effectiviteit van bestuurlijke en strafrechtelijke milieuhandhaving, WODC nr. 253, Den Haag: WODC 2007.

38. In Zuid-Holland zijn er bijvoorbeeld handhavingsregio's op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, waaraan de bij handhaving in de regio betrokken overheden samenwerken. In sommige van die regio's, waar veel bedrijven zijn waarop RWS toezicht houdt, doet ook Rijkswaterstaat Zuid-Holland actief mee, in andere regio's, waar weinig RWS-bedrijven zijn, is hij passief.

39. Neerhof & Van der Woerd 2008, p. 81.

40. Neerhof & Van der Woerd 2008, p. 50-51 en 82.

remedium.⁴¹ Het was daarnaast de bedoeling dat horizontale controle, dus controle door het desbetreffende vertegenwoordigende orgaan, betekenis zou toekomen. Een gemeenteraad zou actief moeten controleren hoe een college van burgemeester en wethouders zijn handhavingstaak vervult. Bevindingen in een monitoringsrapportage kunnen ter kennis van een vertegenwoordigend orgaan worden gebracht. Dit orgaan kan vervolgens aansporen tot verbeteringen.⁴²

Om welke instrumenten van interbestuurlijk toezicht gaat het precies?

Voor de colleges van gedeputeerde staten:

- een coördinatietaak ter zake van uitvoering van het BKHM, waaronder het entameren van regelmatig overleg tussen de bestuursorganen met een milieuhandhavingstaak (art. 18.3a en 18.3b Wm);
- een aanwijzingsbevoegdheid jegens colleges van burgemeester en wethouders en dagelijkse besturen van waterschappen ter zake van de uitvoering van het BKHM (de ‘individuele aanwijzing’) (art. 18.3d Wm);
- een bevoegdheid gemeenten of waterschappen aan te wijzen waarvan colleges van burgemeester en wethouders onderscheidenlijk de dagelijkse besturen verplicht moeten samenwerken als een behoorlijke uitvoering van het BKHM onvoldoende gewaarborgd is (de ‘gebiedsgerichte aanwijzing’) (art. 18.3e Wm).

Voor de minister van VROM:

- een coördinatietaak met betrekking tot de uitvoering van het BKHM in het bovenprovinciale belang (art. 18.3c Wm);
- een aanwijzingsbevoegdheid in overeenstemming met de ‘betrokken minister’ jegens colleges van gedeputeerde staten ter zake van de uitvoering van het BKHM en uitvoering van hun coördinerende taak (art. 18.3f Wm).

Voor de ‘betrokken minister’ (vaak de minister van VROM):

- een bevoegdheid tot het vorderen van het nemen van een handhavingsbesluit door een decentraal bestuursorgaan (art. 18.8a Wm).

Het is de bedoeling dat provinciebesturen een ‘regierol’ vervullen. Deze wordt niet in de wet genoemd, maar vloeit voort uit de in de wet genoemde coördinatietaak en aanwijzingsbevoegdheden. De provinciebesturen moeten bewerkstelligen dat de waterschaps- en gemeentebesturen volledig voldoen aan de eisen van het BKHM.⁴³

De instrumenten voor interbestuurlijk toezicht in de Wm worden bij inwerkingtreding van de Wabo overgeheveld naar de Wabo (art. 5.4-5.9 en 5.26). Dit zal worden gere-

geld in de Invoeringswet Wabo.⁴⁴ Dit betekent dat zij dan ook op andere gebieden van het omgevingsrecht gebruikt kunnen worden. Als de kabinetsvoornemens naar aanleiding van het rapport van de commissie-Oosting tot uitvoering komen, zal er echter een wetsvoorstel komen waarin deze instrumenten al weer uit de – al dan niet al in werking getreden – Wabo worden verwijderd. Meer hierover in paragraaf 5.1.

Toezicht op de uitvoeringskwaliteit door de VROM Inspectie

Met de Wet handhavingsstructuur is hoofdstuk 18 Wm opgetuigd met instrumenten voor bestuurlijk toezicht voor gedeputeerde staten en de minister van VROM in het belang van de proceskwaliteit van milieuhandhaving. Namens de minister van VROM wordt daarnaast nog steeds toezicht uitgeoefend op de uitvoeringskwaliteit van de milieuhandhaving door decentrale bestuursorganen. Dit toezicht wordt door ambtenaren van de VROM Inspectie uitgeoefend op grond van artikel 21.3 Wm.

In artikel 21.3 lid 1 Wm is onder meer bepaald dat met het toezicht op de handhaving van het bij of krachtens de Wm bepaalde bij besluit van de minister aangewezen ambtenaren worden belast (art. 21.3 lid 1 Wm). Deze ambtenaren kunnen in beginsel bevoegdheden als bedoeld in art. 5:13, 5:15, 5:16, 5:17 en 5:20 Awb uitoefenen (art. 21.3 lid 2 Wm). De minister kan bij ministeriële regeling bepalen dat bestuursorganen die met de uitvoering of de handhaving van het bij of krachtens deze wet bepaalde zijn belast, daarbij aan te geven gegevens verstrekken aan aangewezen ambtenaren. Bij de regeling kunnen regels worden gesteld met betrekking tot het tijdstip waarop, de frequentie waarmee en de vorm waarin de gegevens worden verstrekt. Tevens kan bij de regeling worden bepaald dat daarbij gestelde regels slechts gelden in daarbij aangegeven gevallen (art. 21.3 lid 3 Wm).

Het was de bedoeling dat de coördinatie- en regietaak van gedeputeerde staten geen doublure zou opleveren met het toezicht op de uitvoeringskwaliteit door de VROM Inspectie op milieuhandhaving door gemeenten. De beoordeling van de kwaliteit van de handhaving door een gemeentebestuur in concrete situaties – de uitvoeringskwaliteit – zou onderwerp blijven van het toezicht door de VROM Inspectie. De bevoegdheden van de provinciebesturen betreffen uitsluitend de procesmatige kwaliteit.⁴⁵ Uit wetsgeschiedenis komt naar voren dat de regering zich voor ogen stelde dat tussen provinciebesturen en de VROM Inspectie afspraken zouden worden gemaakt over onderlinge afstemming.⁴⁶ De afspraken zijn inderdaad gemaakt. De VROM Inspectie heeft met de provinciebesturen de werkafpraak gemaakt dat de inspectie in eerste aanleg het specifieke onderzoek en de eventuele interventie rondom (het voldoen aan) de kwa-

41. Zie Kamerstukken II 2003/04, 29 385, nr. 3, p. 14, 17 en 36. Zie ook Handreiking aanwijzingsbevoegdheden handhavingsstructuur milieu van Gedeputeerde Staten en de Ministers van VROM en van V en W, 2 februari 2005. Hieruit spreekt terughoudendheid met betrekking tot inzet van alle aanwijzingsbevoegdheden van de Wet handhavingsstructuur.

42. Kamerstukken II 2003/04, 29 385, nr. 3, p. 13 en 30.

43. Kamerstukken II 2003/04, 29 285, nr. 3, p. 10; Neerhof & Van der Woerd 2008, p. 85.

44. Zie voor het conceptwetsvoorstel Invoeringswet Wabo december 2008: <omgevingsvergunning.vrom.nl//index.cfm?objectid=4D144DCF-1438-5103-71A8F134BC93893A&vid=9D730E8F-3FFA-497D-93D0451A4AF9E6C3&action=detail&displaymethod=display_news>.

45. De uitvoering door de provincies van hun coördinatietaak is overigens ook onderwerp van tweedelijntoezicht.

46. Kamerstukken II 2003/04, 29 385, nr. 3, p. 32.

liteitscriteria van het BKHM overlaat aan de provinciebesturen. Van bevoegdheden om naleving van deze kwaliteitscriteria te bewerkstelligen zou eerst gebruik worden gemaakt als het provinciebestuur daarom vraagt. Uit eigen beweging zou daarvan gebruik worden gemaakt als er twijfel is over voldoende actieve coördinatie door de provincie.⁴⁷

4.2 Ervaringen met de sturingsinstrumenten van de Wet handhavingsstructuur

Provinciale coördinatietaak: geen uniforme invulling

Uit de gesprekken die voor het evaluatieonderzoek zijn gevoerd met ambtenaren van provincies, gemeenten en de VROM Inspectie, rijst het beeld dat provinciebesturen werk maken van hun coördinatietaak. De provincies vervullen de taak echter op verschillende wijze. Het ene provinciebestuur is actief – bijvoorbeeld door het organiseren van conferenties, coaching, ontwikkeling van projecten en financiële ondersteuning – terwijl dat van andere provinciebesturen minder kan worden gezegd. De mate van samenwerking tussen de handhavingsorganisaties in de provincie varieert. Soms wordt de intensiteit van samenwerking juist teruggebracht. In het kader van de regietaak voeren provinciebesturen ‘audits’ uit. De intensiteit van de toetsingen verschilt echter per provinciebestuur.⁴⁸

De toezichtsinstrumenten van de Wet handhavingsstructuur: stokken achter de deur

De specifieke toezichtsinstrumenten van provinciebesturen in de Wet handhavingsstructuur (art. 18.3d en 18.3e Wm) worden als nuttige ‘stokken achter de deur’ ervaren, maar het komt nauwelijks tot daadwerkelijke aanwijzingen.⁴⁹ Hoe het ook zij, de problemen met betrekking tot de kwaliteit van de handhaving en effectieve samenwerking zijn niet opgelost. Er is nog steeds veel versnippering in de milieuhandhaving. De kwaliteit van de handhaving en de samenwerking tussen handhavingsorganisaties (waaronder het OM) kunnen nog steeds beter. Dit roept de vraag op of de toezichtsinstrumenten frequenter en intensiever zouden moeten worden gebruikt. Wij moeten echter beseffen dat de mogelijkheden tot het geven van aanwijzingen voor het provinciebestuur beperkt zijn, omdat de aanwijzingsbevoegdheden alleen aangewend kunnen worden als de taakvervulling niet voldoet aan de procesmatige kwaliteitscriteria van het

BKHM, en dus niet om reden dat de uitvoeringskwaliteit van de handhaving onvoldoende is.⁵⁰

Sommige provinciebesturen hebben gemeenten wel eens ‘gestuurd’ in de richting van een ‘regionale milieu- of handhavingsdienst’. In het onderzoek is weerstand gesignaleerd tegen het verplicht opleggen van regionale handhavingsdiensten. Er werd gewezen op andere opties, zoals ‘samenwerking van onderaf’ of het uitbesteden van handhavingstaken. Een aandachtspunt is echter dat de kwaliteit van uitbesteed werk ter discussie wordt gesteld.⁵¹

Toezicht door inspecties en door provinciebesturen: soms wat veel van het goede

Op Rijksniveau heeft de VROM Inspectie – zoals we zagen – een taak (art. 21.3 Wm). Tot voor kort werden alle gemeenten eens in de vier jaren geïnspecteerd op hun taakvervulling. Deze ‘vierjaarscyclus’ is echter stopgezet. De werkzaamheden bij de VROM Inspectie zijn verschoven van ‘integraal’ en ‘breed’ naar ‘themagericht’ onderzoek.⁵²

Voor gemeenten is de taakverdeling tussen VROM Inspectie en provinciebesturen niet altijd duidelijk. Zij zien soms dezelfde dossiers in. Bij gemeenten voelt men zich dan dubbel belast. De vraag is echter of en in hoeverre dit ook nu – na de genoemde verschuiving in de werkzaamheden van de VROM Inspectie – nog het geval is. Uit de workshop die in het kader van het evaluatieonderzoek plaatsvond, kwam naar voren dat onderlinge afstemming plaatsvindt en dat daarvoor draagvlak bestaat bij de inspectie en de provincies.⁵³

Het Rijk en het toezicht op de proceskwaliteit: op de achtergrond aanwezig?

De minister van VROM heeft geen gebruik gemaakt van de bevoegdheid provinciebesturen aanwijzingen te geven met betrekking tot de proceskwaliteit van de handhaving door de provinciebesturen, en op de wijze waarop zij hun regierol en coördinatietaak vervullen (art. 18.3f Wm). De aanwijzingsbevoegdheden worden desalniettemin als nuttige drukmiddelen ervaren. Vanaf 2005 is op alle provincies druk uitgeoefend om achterblijvende gemeenten tot verbetering te brengen.⁵⁴

De bovenprovinciale coördinatietaak (art. 18.3c Wm) wordt door de minister van VROM beperkt ingevuld. Zij komt tot uiting bij het project ‘Eenduidig toezicht’. In de motie-Aptroot sprak de Tweede Kamer zich uit voor één inspectie- en controledienst voor het bedrijfsleven.⁵⁵ De regering heeft met het plan van aanpak Eenduidig Toezicht uitvoering willen geven aan de motie-Aptroot voor zover het gaat om de rijksinspecties. Samenwerkende rijksinspecties werken aan minder, beter en duidelijker toezicht. In het kader van dit project werken rijksinspecties aan de vorming van toezichtsloketten, om de toezichtslast bij het bedrijfsleven te verminderen. Ook

47. Handreiking aanwijzingsbevoegdheden handhavingsstructuur milieu van Gedeputeerde Staten en de Ministers van VROM en van V en W, 2 februari 2005, p. 10.

48. Neerhof & Van der Woerd 2008, p. 60 en 84-85.

49. Zie ook A.B. Blomberg & F.C.M.A. Michiels, Een stok achter de deur. Over centrale sturingsbevoegdheden in de handhaving van het omgevingsrecht, in: P.J.J. Driessen, F.C.M.A. Michiels & E.J. Molenaar (red.), Duurzaam ruimtegebruik, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001, p. 285-308. Vgl. F.C.M.A. Michiels, A.G.A. Nijmeijer & J.A.M. van der Velden, Het wetsvoorstel Wabo, Preadviezen voor de Vereniging voor Bouwrecht nr. 35, Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2007, p. 128-130. Volgens de auteurs moet het deel van de interventie-instrumenten dat ertoe moet bijdragen dat de handhaving van het (hele) omgevingsrecht professioneler wordt, op hoofdlijnen in de Wabo overeind blijven. Zij sloten toen echter niet uit dat een deel van de interventiebevoegdheden kan verdwijnen.

50. Neerhof & Van der Woerd 2008, p. 60-62 en 84-87.

51. Neerhof & Van der Woerd 2008, p. 46-48 en 86-87.

52. Neerhof & Van der Woerd 2008, p. 62-64, 84 en 88.

53. Neerhof & Van der Woerd 2008, p. 62-64 en 89.

54. Neerhof & Van der Woerd 2008, p. 62-65 en 89-89.

55. Kamerstukken II 2005/06, 30 300 XIII, nr. 29.

gemeentebesturen en regionale milieudiensten zijn echter bij de projecten betrokken.

In oktober 2007 is een duidelijk politiek signaal afgegeven dat de samenwerking tussen toezichthouders niet beperkt moet blijven tot het niveau van het Rijk. In de motie-Van der Burg wordt de regering verzocht de 'actie-Eenduidig toezicht' uit te breiden naar lokale overheden.⁵⁶ Eenduidig toezicht houdt in dat het toezicht in één 'domein' op elkaar wordt afgestemd, op basis van één plan. Domeinen zijn bepaalde bedrijfstakken of economische sectoren, zoals horeca, land- en tuinbouw, ziekenhuizen en chemie. Achter het 'loket' wordt het toezicht van verschillende organisaties bij dat ene bedrijf programmatisch afgestemd, zodat het bedrijf slechts beperkt met toezichthouders wordt geconfronteerd.

De VROM Inspectie vervulde een coördinerende rol in de domeinen 'Nucleair', 'Buisleidingen', 'Afvalbedrijven' en de 'Chemiebedrijven'. Bij de laatstgenoemde twee 'domeinen' hebben met name provinciebesturen (en gemeentebesturen) een handhavingstaak. Het vervullen van deze coördinerende rol kan worden gezien als een uitvoering van de bovenprovinciale coördinatietaak als bedoeld in artikel 18.3c Wm. Voor het overige heeft artikel 18c Wm in de praktijk niet veel betekenis. Zo vervult de VROM Inspectie geen echte regierol met betrekking tot de samenwerking tussen handhavingsorganisaties en het OM.⁵⁷

De bevoegdheid van de 'betrokken minister' op grond van artikel 18.8a Wm van een orgaan van een decentrale overheid te vorderen dat een handhavingsbesluit wordt genomen, was ten tijde van het onderzoek nog niet gebruikt. Wel worden door de inspecteurs van de VROM Inspectie handhavingsverzoeken aan decentrale bestuursorganen gedaan en wordt geprocedeerd tegen afwijzingen van verzoeken tot het nemen van een handhavingsbesluit.⁵⁸ In vergelijking met de vorderingsbevoegdheid is dit instrument minder efficiënt, maar de vorderingsbevoegdheid wordt als een zwaar instrument gezien dat niet gauw mag worden ingezet.⁵⁹

Horizontale controle: maak er wat van

Zoals gezegd, was het de bedoeling dat de instrumenten van interbestuurlijk toezicht als ultimatum remedium functioneren. Uit het evaluatieonderzoek kwam naar voren dat de horizontale controle door vertegenwoordigende organen nog niet bij alle gemeenten optimaal functioneert. Horizontale controle door de gemeenteraden kan pas goed

van de grond komen als de informatievoorziening voldoet aan bepaalde kwaliteitsmaatstaven. Met een uniform format zou winst kunnen worden geboekt. Er worden wel initiatieven genomen tot horizontaal toezicht. Bij DCMR Milieudienst Rijnmond is er een interessante ontwikkeling naar een verslaglegging aan de raad, waarin de doelrealisatie in termen van naleefgedrag en milieukwaliteit meer naar voren komt. Zo kan een gemeenteraad zijn controlerende taak beter vervullen.⁶⁰

5 Professionalisering als voorwerp van aanhoudende zorg

Er is enkele jaren ervaring opgedaan met wettelijke kwaliteitseisen voor milieuhandhaving en instrumenten van bestuurlijk toezicht op de milieuhandhaving voor de minister van VROM en de colleges van gedeputeerde staten. De milieuhandhaving vindt plaats in een politieke en bestuurlijke context. Tijdens en na het onderzoek zijn de ontwikkelingen verdergegaan. Het kabinet zet in navolging van de commissie-Oosting in op het terugdringen van bestuurlijke drukte en meer ruimte voor decentrale overheden door vermindering van instrumenten van bestuurlijk toezicht. Belangrijke randvoorwaarden waaraan moet zijn voldaan om tot versobering van het instrumentarium te komen, zijn een kwaliteitsslag, een adequaat informatiemanagement bij de handhavingsorganisaties en goed functionerende horizontale controle. Valt te verwachten dat op korte termijn aan deze randvoorwaarden is voldaan? Wij confronteren het kabinetsstandpunt in deze paragraaf met de bevindingen van het evaluatieonderzoek naar de Wet handhavingsstructuur en het BKH (par. 5.1).

Er is gewerkt aan de kwaliteitseisen voor handhaving onder de Wabo. Hoe te oordelen over de invulling die zij in de huidige voorstellen hebben gekregen? Kunnen de eisen ertoe leiden dat de beoogde kwaliteitsslag kan worden gemaakt, de informatievoorziening adequaat is en de horizontale controle goed functioneert? Wij bespreken de voorstellen tegen de achtergrond van het uitgevoerde ex-ante-evaluatieonderzoek naar kwaliteitseisen voor handhaving op grond van de Wabo (par. 5.2).

Een van de randvoorwaarden voor sanering van het instrumentarium voor interbestuurlijk toezicht is dat een kwaliteitsslag wordt gemaakt. Wettelijke kwaliteitseisen zijn op zich niet voldoende om een dergelijke slag te realiseren. Het schaalprobleem bij de milieuhandhaving vraagt om een oplossing. Niet alle gemeenten zijn steeds voldoende toegerust om de milieuhandhavingstaak adequaat te kunnen vervullen. De optie waarvoor het kabinet deels in navolging van de commissie-Mans heeft gekozen, is de ontwikkeling naar regionale omgevingsdiensten. Is dit de aangewezen weg? Wij gaan in op de weerstanden

56. De Tweede Kamer sprak uit dat het voldoende zou moeten zijn wanneer ondernemers bij goed gedrag slechts één keer en maximaal twee keer per jaar worden bezocht, en dat dit niet slechts op nationaal niveau, maar ook op lokaal niveau het uitgangspunt moet zijn. Kamerstukken II 2007/08, 29 515, nr. 212.

57. Neerhof & Van der Woerd 2008, p. 64-65 en 90-91; zie ook <www.vrom.nl/pagina.html?id=33661>.

58. Zie bijvoorbeeld ABRvS 25 april 2007, LJN BA3734, nr. 200608910/1. Hierin werd een beroep van de regionaal inspecteur VROM-inspectie Regio Zuid tegen de afwijzing van zijn verzoek aan burgemeester en wethouder van Boekel om handhavend op te treden tegen een motorcross-terrein zonder milieuvergunning, ongegrond verklaard.

59. Neerhof & Van der Woerd 2008, p. 62-64 en 89.

60. Neerhof & Van der Woerd 2008, p. 65 en 92-93.

die tegen verplichte samenwerking blijken te bestaan, en die ook naar voren kwamen in het evaluatieonderzoek.

5.1 Van specifiek naar generiek toezicht: niet zonder risico's

De Wet handhavingsstructuur is in 2005 ingevoerd. De ontwikkelingen staan niet stil. De instrumenten van interbestuurlijk toezicht van het provinciebestuur en de minister staan al weer ter discussie. In zijn streven naar vermindering van het specifieke interbestuurlijk toezicht heeft het vorige kabinet besloten tot een doorlichting van het interbestuurlijk toezicht. Daartoe is in augustus 2006 de commissie-Oosting ingesteld. In oktober 2007 heeft de commissie een rapport uitgebracht aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).⁶¹ De door de commissie begeleide doorlichting had ook betrekking op de toezichtsbevoegdheden met betrekking tot de handhaving van de minister van VROM en de provinciebesturen in de Wabo, die vergelijkbaar zijn met die in de Wm (zie par. 4.1).⁶² De commissie was van oordeel dat voor de invloedsuitoefening op decentrale overheden in beginsel kan worden volstaan met de 'klassieke generieke toezichtsinstrumenten': de bevoegdheden tot schorsing en spontane vernietiging (art. 268 e.v. Gemeentewet, art. 261 e.v. Provinciewet en art. 156 e.v. Waterschapswet) en tot ingrijpen bij taakverwaarlozing (zie art. 120, 121, 123 en 132 Provinciewet, art. 123-125 en 135 e.v. Gemeentewet en art. 60 Waterschapswet). Voor andere specifieke instrumenten, zoals aanwijzingsbevoegdheden, moet volgens de commissie steeds een afzonderlijke toereikende argumentatie kunnen worden gegeven: 'geen specifiek toezicht, tenzij ...'⁶³

Invloedsuitoefening op de uitvoering van medebewindstaken – zoals bijvoorbeeld milieuhandhaving – dient volgens de commissie primair uit te gaan van 'sturen via algemeen verbindende voorschriften en het stellen van algemene beleidskaders'.⁶⁴ De commissie erkende dat er goede redenen kunnen zijn voor specifieke instrumenten van interbestuurlijk toezicht, zoals het belang van de naleving van Europese verplichtingen. Het meermalen gebruikte argument van het waarborgen van voldoende kwaliteit in de decentrale taakbeartiging is daarvoor echter volgens de commissie in het algemeen geen toereikend argument. Om kwaliteitstekorten op te heffen zou moeten worden gekeken naar instrumenten als financiële steun, stimuleren of afdwingen van samenwerking of opschaling van de wettelijke taak. Voor de kwaliteitsborging zou gebruikgemaakt kunnen worden van horizontale vormen van kwaliteitsbewaking, zoals controle door gemeenteraden of provinciale staten en samenwerking.⁶⁵ Door de commissie wordt wel enige ruimte gezien voor vormen van *specifiek* toezicht als decentrale overheden in gebreke blijven in het geven van uitvoering aan hun verantwoordelijkheid voor handhaving. Dan zouden de klassieke

instrumenten (behoudens uiteindelijk de taakverwaarlozingsregeling) tekortschieten. Als geëigend specifiek instrument dacht zij daarbij aan de mogelijkheid bij het nalatige bestuursorgaan een verzoek in te dienen tot handhaving en tot het indienen van bezwaar en beroep tegen een afwijzing van een dergelijk verzoek.⁶⁶

De commissie formuleerde enkele nadere uitgangspunten voor de inrichting van het interbestuurlijk toezicht. Interbestuurlijk toezicht moet in beginsel worden uitgevoerd door de naasthoger gelegen bestuurslaag (nabijheidsbeginsel). Ook moet in beginsel slechts één bestuurslaag toezicht houden op de taakbeartiging op een bepaald beleidsterrein (enkelvoudigheidsbeginsel). "Dubbel toezicht" binnen één regeling is onwenselijk, omdat dit ten koste kan gaan van de slagvaardigheid van het verantwoordelijke bestuur en kan leiden tot onnodige toezichtlasten voor de betreffende medeoverheden.⁶⁷ In combinatie met het nabijheidsprincipe betekent dit dat het Rijk in de toekomst het interbestuurlijk toezicht op de gemeenten zo veel mogelijk overlaat aan de provincies.⁶⁸

In het advies schetste de commissie met nadruk een 'eindbeeld'.⁶⁹ De duur van het gehele overgangsproces wordt volgens het advies bepaald door de snelheid waarmee aan een aantal belangrijke voorwaarden kan worden voldaan. Die voorwaarden zijn:

1. herijking en verruiming van het generieke instrumentarium (schorsing, vernietiging en gebruikmaken van de taakverwaarlozingsregeling): voor de verschillende terreinen moeten 'sectorspecifieke kaders' worden ontwikkeld;⁷⁰
2. beschikbaarheid van een adequaat informatiearrangement, waarbij de informatie over de gemeentelijke bestuursvoering bij voorkeur beschikbaar is in toegankelijke elektronische databanken;⁷¹
3. versterking van de horizontale instrumenten voor kwaliteitsborging en verantwoording, door middel van samenwerking, gezamenlijke servicecentra, ondersteuning door rijks- en provinciale inspecties, en dergelijke;⁷²
4. het maken van een inhaalslag ten aanzien van de kwaliteit van de uitvoering op de terreinen waarop dit noodzakelijk is. Dit zou gelden op een aantal terreinen, waaronder dat van de Wabo.⁷³

Het advies betrof toezichtsinstrumenten op geheel verschillende beleidsterreinen, maar het raakte ook de kern van de Wet handhavingsstructuur en de gelijkluidende bepalingen over interbestuurlijk toezicht in de Wabo. Uit de kabinetsreactie op het rapport en de brief waarin het kabinet een 'eindbeeld' schetst over de uitvoering van het

61. Commissie-Oosting, Van specifiek naar generiek, Den Haag 2007. Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 8.

62. Commissie-Oosting 2007, p. 30-31.

63. Commissie-Oosting 2007, p. 53-57.

64. Commissie-Oosting 2007, p. 10.

65. Commissie-Oosting 2007, p. 58-66 en 77-79.

66. Commissie-Oosting 2007, p. 62-63, 70-72 en 80-81.

67. Commissie-Oosting 2007, p. 67.

68. Commissie-Oosting 2007, p. 67 en 74.

69. Commissie-Oosting 2007, p. 70.

70. Commissie-Oosting 2007, p. 74-75.

71. Commissie-Oosting 2007, p. 76.

72. Commissie-Oosting 2007, p. 77-78.

73. Wetsvoorstellen voor de afschaffing van het specifieke instrumentarium voor interbestuurlijk toezicht zouden echter wel binnen twee jaar bij de Tweede Kamer moeten worden ingediend (Commissie-Oosting 2007, p. 88-89).

omgevingsrecht, blijkt van instemming met het advies. Wat wil het kabinet?

Het toezicht op gemeentebesturen moet in beginsel bij de provinciebesturen liggen (enkelvoudigheid en nabijheid). De rijksinspecties moeten hun ervaring tijdelijk inzetten om de vereiste decentrale expertise te ontwikkelen en te versterken. De taakverwaarlozingsregelingen zullen worden aangepast, in die zin dat steeds het naasthoger bestuursorgaan medebewindstaken overneemt. De bedoeling is dat specifiek toezicht in vergaande mate wordt afgeschaft, met als uitzondering onder meer het nalaten van handhaving. Schorsing en vernietiging moeten niet als ultimum remedium worden gezien en moeten preventief en proactief worden gebruikt. Het beleidskader voor schorsing en vernietiging uit 2006 zal daarom worden aangepast. Daarbij zal de sanering van de specifieke instrumenten worden betrokken. Het kabinet spreekt echter – anders dan de commissie-Oosting – niet van het ontwikkelen van sectorspecifieke beleidskaders voor het toepassen van het generieke instrumentarium. Het kabinet kondigt aan dat wetsvoorstellen ter sanering van het specifieke toezicht dat door de commissie-Oosting is doorgelicht, en ter ‘revitalisering’ van het generiek toezicht eind 2009 tegemoet kunnen worden gezien.

Door het kabinet wordt aangesloten bij de randvoorwaarden voor deze vergaande maatregelen, zoals de commissie-Oosting die formuleerde. Het Rijk zal samen met de VNG en het IPO een plan van aanpak ontwikkelen om horizontale verantwoordings- en kwaliteitsmechanismen te versterken. Er komt een landelijk uniform informatiearrangement voor de gegevensuitwisseling tussen overheidsinstanties op rijks-, provincie- en gemeenteniveau. Implementatie van de aanpassingen van het interbestuurlijk toezicht in het omgevingsrecht, en de daarvoor benodigde aanpassingen in de *handhaving van het omgevingsrecht*, vindt plaats in het kader van het VROM-transitieprogramma ‘Werk in uitvoering’. Het is de bedoeling om uiterlijk per 1 januari 2011 alle voorstellen ter implementatie van het advies van de commissie-Oosting – waaronder die op het terrein van het omgevingsrecht – in werking te laten treden.⁷⁴

Op basis van de bevindingen van het evaluatieonderzoek maken wij de inschatting dat het behoorlijke inspanningen

zal vragen om het door de commissie-Oosting genoemde belangrijke alternatieve mechanisme voor kwaliteitsbewaking, het horizontaal toezicht, op het terrein van de milieuhandhaving optimaal te laten functioneren. Horizontale controle zou een impuls kunnen geven aan de ‘lerende organisatie’. We zagen echter dat de informatievoorziening aan de gemeenteraden verbeterd kan worden. Ook het tot stand brengen van een kwaliteitsslag in de milieuhandhaving is geen sinecure. De aanbevelingen van het evaluatieonderzoek naar de Wet handhavingsstructuur met betrekking tot de verbetering van de inhoudelijke monitoring en de introductie van externe audits voor gemeenten en provincies worden door de minister van VROM verder uitgewerkt.⁷⁵ Het is echter de vraag of het verantwoord zal blijken op *betrekkelijk* korte termijn met wetsvoorstellen te komen, laat staan wetswijzigingen in werking te doen treden waarin specifieke toezichtsinstrumenten uit de Wabo worden verwijderd.

Iets anders is dat in de huidige situatie zowel de VROM Inspectie of de IVW enerzijds als de provinciebesturen anderzijds interbestuurlijk toezicht uitoefenen op milieuhandhaving door decentrale bestuursorganen. Dat is niet efficiënt. Het is een aantrekkelijke optie het interbestuurlijk toezicht op de milieuhandhaving steeds bij één instantie onder te brengen, die zowel de proceskwaliteit als de uitvoeringskwaliteit van de taakbehartiging beoordeelt.⁷⁶ Deze laatste optie zou aansluiten bij de benadering in de Waterwet.⁷⁷

5.2 Kwaliteit onder de Wabo: de relatieve betekenis van wettelijke verplichtingen

Naar analogie van de Wm is in artikel 5.3 lid 1 Wabo bepaald dat in het belang van een doelmatige handhaving bij AMvB regels worden gesteld. Het gaat om kwaliteitseisen die niet alleen betrekking zullen hebben op de handhaving van de milieuwetgeving, maar ook op de handhaving van de wetgeving op de andere beleidsterreinen waarop de Wabo betrekking heeft (onder andere bouwen, ruimtelijke ordening, monumentenbescherming, natuurbescherming).⁷⁸ Het is de bedoeling dat het Besluit omgevingsrecht (BOR) en een op basis daarvan vastgestelde Ministeriële regeling omgevingsrecht (MOR), waarin de kwaliteitseisen zullen worden opgenomen, gelijktijdig met de Wabo in werking zullen treden.⁷⁹ Een (ambtelijk) ontwerp van het BOR en een daarbij behorende toelichting, alsmede een (ambtelijk) ontwerp

74. Brief van de minister van BZK van 4 maart 2009 aan de Tweede Kamer over spoorboekje wetgevingstraject implementatie kabinetsreactie commissie-Oosting, <www.bzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/kamerstukken/117134/brief-aan-de-tweede_1>; Brief van 23 april 2008, Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61 (kabinetsstandpunt rapport commissie-Oosting); Brief van 6 november 2008, Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 15 (het interbestuurlijk toezicht in de toekomst). In de brief aan de Tweede Kamer van 6 november 2008 met een kabinetsreactie op het advies van de commissie-Mans en een ‘eindbeeld Mans/Wabo/Oosting’, zet het kabinet in op ‘vermindering van de bestuurlijke drukte’ door versobering en decentralisatie van het interbestuurlijk toezicht in het omgevingsrecht (Kamerstukken II 2008/09, 22 343, nr. 215). Zie ook: Brief minister van VROM aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 12 juni 2008 inzake het Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving, Kamerstukken II 2007/08, 29 383, nr. 107; H.C. Borgers, Het VROM-transitieprogramma ‘Werk in uitvoering’, in: N. Teesing (red.), *Interbestuurlijk toezicht in het omgevingsrecht*, VMR 2008-2, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, p. 45-50.

75. Brief van de minister van VROM aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 12 juni 2008 inzake het Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving, Kamerstukken II 2007/08, 29 383, nr. 107, p. 4.

76. Op basis van de bevindingen van dit onderzoek kon goed antwoord worden gegeven op de vraag welke instantie dat zou moeten zijn.

77. Stb. 2009, 107. Zie art. 3.9-3.13 Waterwet.

78. Deze kwaliteitseisen zullen van toepassing zijn op de handhaving van de in art. 5.1 van de Wabo genoemde wetten voor zover dat in die wetten is bepaald, en op de handhaving van de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen en de EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH). Verordening (EG) nr. 1907/2006 van 18 december 2006, PbEG 2006, L 396.

79. <omgevingsvergunning.vrom.nl/assets/22EAB4FCB-1438-5103-7162C76D8BD1B87B.PDF>, versie 26 januari 2009.

van de MOR⁸⁰ is gereed. In het ontwerp-BOR zijn onder meer kwaliteitseisen voor handhaving opgenomen (art. 7.1- 7.7 ontwerp-BOR). Ter discussie heeft gestaan of de afzonderlijke kwaliteitseisen en hun uitwerking in het BKHM in het BOR volledig zouden moeten worden overgenomen, en dus zouden moeten gaan gelden op alle terreinen waarop de Wabo van toepassing is. Er is besloten af te zien van wettelijke regeling van sommige nader uitgewerkte eisen zoals die nu in het BKHM voorkomen.⁸¹ Het ontwerpbesluit is op onderdelen minder uitgewerkt dan het BKHM en bepaalde voorschriften zijn weggelaten. Deze voorschriften werden te specifiek gevonden voor de milieuhandhaving. Ter wille van de continuïteit van de uitvoering van het BKHM zijn de desbetreffende eisen wel opgenomen in de ontwerp-MOR voor het milieudeel van de omgevingsvergunning (art. 10.1-10.6 ontwerp-MOR).⁸²

In aanvulling op de evaluatie van het BKHM is eind 2007 een ex-ante-evaluatie voor de Wabo uitgevoerd over de mogelijke betekenis van bepaalde kwaliteitseisen voor de handhaving van bouwen en ruimtelijke ordening.⁸³ Op basis van discussies in een workshop en een aantal vraaggesprekken zijn conclusies getrokken over voorstellen uit een voorontwerp-BOR. Deze zijn vervolgens meegenomen bij het ontwerp-BOR.

Een terugkerende vraag was of uitgewerkte procesmatige eisen nodig zijn om de kwaliteit van de handhaving te bevorderen. Ook kwam soms zijdelings aan de orde of een bepaalde wettelijke eis nodig is voor een betere informatievoorziening of adequate horizontale controle. Wij bespreken de belangrijkste bevindingen.

Er is draagvlak voor wettelijke verplichtingen tot het verschaffen van inzicht in de voor de uitvoering van handhavingsactiviteiten benodigde middelen en hoe deze worden berekend. Zowel voor het handhavingsbeleid, het uitvoeringsprogramma als de begroting zou het verplicht moeten zijn dat zichtbaar een relatie wordt gelegd tussen de doelen, de activiteiten en de daarvoor beschikbaar gestelde middelen. In de praktijk is de noodzaak van afdwingbaarheid van eisen op dit punt gebleken.⁸⁴ Zij dragen bij aan beter beheer bij de handhavingsorganisatie. Transparantie, verantwoording, goed functionerende horizontale controle en efficiency zijn in dit verband sleutelwoorden.⁸⁵ In het ontwerp-BOR is een verplichting opgenomen de voor het bereiken van de doelstelling van

het handhavingsbeleid en de uitvoering van het beleid en het uitvoeringsprogramma benodigde en beschikbare middelen inzichtelijk te maken en in de begroting te waarborgen (art. 7.5 aanhef en onder a en c ontwerp-BOR). Hiermee is echter niet volstaan. Anders dan in het voorontwerp is in het ontwerpbesluit – mede naar aanleiding van het ex-anteonderzoek – ook bepaald dat het bestuursorgaan er zorg voor draagt dat de wijze van berekening van de benodigde financiële en personele middelen inzichtelijk wordt gemaakt (art. 7.5 aanhef en onder b ontwerp-BOR). Niet alle organisaties zijn zo ver dat zij gemakkelijk inzicht kunnen verschaffen in de wijze waarop de benodigde en beschikbare middelen worden berekend.

Een goede risicoanalyse is cruciaal voor professionele handhaving. De conclusie in het ex-anteonderzoek was desalniettemin dat een verplichting met betrekking tot de risicoanalyse voor het omgevingsrecht niet de uitwerking behoeft zoals die is opgenomen in het huidige BKHM. In artikel 2 lid 2 BKHM is bepaald dat de risicoanalyse inzicht moet geven in de gevolgen voor het milieu van overtredingen en de kansen dat de overtredingen plaatsvinden. De formulering van artikel 2 lid 2 BKHM is voor de milieuhandhaving overgenomen in artikel 10.3 lid 1 ontwerp-MOR. Voor handhaving in het omgevingsrecht zou de enkele eis tot het vaststellen van de risicoanalyse voldoende zijn om te bevorderen dat duidelijke en onderbouwde keuzes worden gemaakt (art. 7.2 lid 2 ontwerp-BOR). Bij de ex-ante-evaluatie kwam naar voren dat uitgewerkte eisen aan de inhoud van de risicoanalyse ongewenst zijn, gelet op de diversiteit van taken van de organisaties. Duidelijk is echter dat de onderbouwing van de risicoanalyses in de milieuhandhaving verbetering behoeft. Een verplichting dat inzicht wordt geboden in de methodiek die wordt gehanteerd om te bepalen of gestelde doelen worden bereikt, is echter voldoende (art. 7.2 lid 3 aanhef en onder b ontwerp-BOR).⁸⁶

Een toezichtsstrategie biedt inzicht in de frequentie waarin en de wijze waarop het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften wordt uitgeoefend (vergelijk art. 2 lid 4 BKHM). Nadere voorschriften voor de inhoud van de toezichtsstrategie zouden betrekking kunnen hebben op prioritering, afstemming en/of de bepaling van de wijze van uitvoering van controles. Een conclusie in het ex-ante-evaluatieonderzoek was dat kan worden volstaan met een wettelijke verplichting tot vaststelling van een toezichtsstrategie en daaraan geen nadere eisen moeten worden gesteld. Meer is niet nodig om te bereiken dat de transparantie en professionaliteit van het handelen worden bevorderd, afstemming van activiteiten plaatsvindt en consequenter wordt gehandhaafd. Er zijn andere middelen om de vaststelling van adequate toezichtsstrategieën te stimuleren, zoals het ondersteunen van modellen en formats (bijvoorbeeld het Toezichtprotocol van BWT Nederland), het uitwisselen van ervaringen, het bekendheid geven aan 'good practices' en het bieden van handreikingen.⁸⁷ De globale verplichting uit het vooront-

80. <omgevingsvergunning.vrom.nl/assets/22F1C6B4-1438-5103-715443545D164884.PDF>, versie 26 januari 2009.

81. Het gaat hierbij in concreto om:

- meer uitwerking van de 'risicoanalyse';
- meer uitwerking van de 'toezichtsstrategie';
- het al of niet opnemen van de eisen van de opleiding en het opleidingsplan; en
- meer uitwerking van de elektronisch te registreren handhavingsgegevens.

82. NvT bij het ontwerp-Besluit omgevingsrecht, p. 13.

83. Neerhof & Van der Grijp 2008, p. 7-9.

84. De laatstgenoemde verplichting geldt op grond van art. 2 lid 3 BKHM overigens alleen voor het handhavingsbeleid.

85. Een van de randvoorwaarden die de commissie-Oosting noemde, was dat het intrabestuurlijk toezicht wordt versterkt, zoals de controle door de gemeenteraad op burgemeester en wethouders (Commissie-Oosting 2007, p. 52-66 en 77-79).

86. Neerhof & Van der Grijp 2008, p. 43-44 en 59.

87. Neerhof & Van der Grijp 2008, p. 47-49.

werp – een verplichting zonder de gedetailleerde uitwerking zoals die is opgenomen in artikel 2 lid 4 BKHM – is in het ontwerp-BOR gehandhaafd (art. 7.2 lid 4 aanhef en onder a en b). De uitwerking voor de toezichtsstrategie zoals die thans geldt op grond van artikel 2 lid 4 BKHM – inzicht geven in de wijze waarop controles worden voorbereid en uitgeoefend, de frequentie waarmee routinematige controleonderzoeken worden afgelegd, enzovoort – is voor de milieuhandhaving gehandhaafd in artikel 10.3 lid 3 ontwerp-MOR.

Artikel 4 lid 1 aanhef en onder d BKHM kent verplichtingen met betrekking tot voldoende opgeleide functionarissen en opleidingsplannen. Voor het achterwege laten van verplichtingen in het BOR lijkt bij de handavingsorganisaties per saldo meer draagvlak te zijn. Wettelijke verplichtingen met betrekking tot opleidingen en opleidingsplannen hebben tot nu toe geen aantoonbare bijdrage geleverd aan de vergroting van de professionaliteit van de handhaving. Andere instrumenten zouden hier meer uitkomst kunnen bieden, zoals het faciliteren van scholing door de provincies.⁸⁸ Niet alleen in het voorontwerp, ook in het ontwerp-BOR is afgezien van kwaliteitseisen ter zake. Zij worden voor de milieuhandhaving wel gesteld in artikel 10.5 aanhef en onder a ontwerp-MOR.

In het ontwerp-BOR worden net als in het voorontwerp geen nadere eisen aan de monitoring gesteld. Artikel 7.6 ontwerp-BOR bepaalt dat het bestuursorgaan met behulp van een geautomatiseerd systeem de resultaten en de voortgang bewaakt van de uitvoering van het uitvoeringsprogramma en het bereiken van de in het handavingsbeleid gestelde doelen. De bepaling is minder gedetailleerd dan in het BKHM, omdat niet is bepaald welke gegevens moeten worden geregistreerd (zoals aantallen uitgevoerde controles, geconstateerde overtredingen en processen-verbaal (art. 5 BKHM)). De gedetailleerde bepaling uit artikel 5 BKHM wordt overigens voor de milieuhandhaving behouden en is opgenomen in artikel 10.6 ontwerp-MOR. De conclusie in de ex-ante-evaluatie was dat de globale verplichting tot jaarlijkse verantwoording voldoende is en dat verder in ieder geval niets moet worden voorgeschreven zolang er geen ontwikkelde standaarden voor monitoring zijn. Het opnemen van wettelijke verplichtingen aangaande te registreren gegevens en de eisen waaraan zij moeten voldoen, kan op dit moment niet bijdragen aan een betere monitoring. Er kunnen meer doeltreffende instrumenten dan regelgeving worden ingezet om te bevorderen dat standaarden en uniforme begrippen worden ontwikkeld, zoals het bieden van ondersteuning aan de handavingsorganisaties door middel van ICT-instrumenten, expertise en de uitwisseling van ervaringen. Van belang is dat de commissie-Oosting als een belangrijke randvoorwaarde voor het terugdringen van het specifieke interbestuurlijke toezicht heeft genoemd dat geen medebewindstaken aan decentrale overheden moeten worden opgelegd als zij niet worden gefaciliteerd om de taken naar behoren uit te voeren.⁸⁹ Blijkt na een aantal jaren onvoldoende vooruitgang te zijn geboekt in

de monitoring, dan kan alsnog worden bekeken of wettelijke verplichtingen om bij monitoring bepaalde standaarden te gebruiken en de effecten op naleefgedrag volgens een bepaalde methode te meten, functioneel zijn, aldus een conclusie in de ex-ante-evaluatie.⁹⁰

5.3 Over kwaliteitsslagen en verplichte samenwerking

In het advies van de commissie-Oosting werd erkend dat de kwaliteit van de handhaving in het omgevingsrecht in meerdere opzichten tekortschiet. In het evaluatieonderzoek naar de Wet handavingsstructuur kwamen wij tot dezelfde conclusie.⁹¹ De commissie-Oosting vond specifieke toezichtsinstrumenten geen goed middel om kwaliteitstekorten op te heffen, en gaf de voorkeur aan andere instrumenten (zie par. 5.1).⁹² Wij zagen dat het kabinet zich hierbij aansluit. Adequate informatie, het sluiten van de beleidscyclus (kwaliteitsborging) en het opheffen van kwaliteitstekorten zijn belangrijke aandachtspunten. Zij leven, zo blijkt uit het evaluatieonderzoek, ook duidelijk bij de handhavers zelf. De minister van VROM wil hierin investeren.⁹³ Het kabinet wil dat werk gemaakt wordt van een landelijk gestuurde informatiehuishouding van de handavingsorganisaties.⁹⁴

De betekenis van wettelijke kwaliteitseisen voor handhaving voor het organiseren van de informatievoorzieningen en de verbetering van de kwaliteit lijkt te worden gerelativeerd. Wat is dan wel een goede manier om kwaliteitstekorten op te heffen? De commissie-Mans heeft in 2008 een belangwekkend advies uitgebracht over de herziening van het handavingsstelsel VROM. De commissie legt in haar analyse een belangrijk accent op het ontbreken bij handavingsorganisaties van gespecialiseerde deskundigheid voor gecompliceerde risicovolle en omgevingsbedreigende activiteiten, zoals 'mobiele' en 'ketenactiviteiten' en risicovolle inrichtingsgebonden activiteiten. Bij mobiele activiteiten moet worden gedacht aan vervoer en aan handel in afval en gevaarlijke stoffen. Met ketens zijn reeksen economische handelingen met milieubelastende producten of afvalstoffen bedoeld, waarbij eigendom en bevoegd gezag steeds wisselen. Dit vraagt om afstemming van activiteiten. Risicovolle inrichtingsgebonden activiteiten vragen om intensief en adequaat toezicht, waarvoor gespecialiseerde deskundigheid is vereist. De diagnose van de commissie is dat de schaal van veel gemeenten te klein is in vergelijking met de schaal waarop de handha-

88. Neerhof & Van der Grijp 2008, p. 49-50.

89. Commissie Oosting 2007, p. 77-79.

90. Neerhof & Van der Grijp 2008, p. 50-53.

91. Neerhof & Van der Woerd 2008, p. 27.

92. Commissie Oosting 2007, p. 58-66 en 77-79.

93. Zie reeds de brief van de minister van VROM d.d. 12 juni 2008, waarin het evaluatieonderzoek naar de Wet handavingsstructuur en het BKHM aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal werd aangeboden. Kamerstukken II 2007/08, 29 383, nr. 109. Zie ook: Brief minister van VROM aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 12 juni 2008 inzake het Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving, Kamerstukken II 2007/08, 29 383, nr. 107, p. 3-4; Brief van 6 november 2008, Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 15 (het interbestuurlijk toezicht in de toekomst), p. 3-5.

94. Kamerstukken II 2008/09, 22 343, nr. 215 (brief aan de Tweede Kamer van 6 november 2008 met een kabinetsreactie op het advies van de commissie-Mans en een 'eindbeeld Mans/Wabo/Oosting'), p. 9. Zie ook Kamerstukken II 2007/08, 29 383, nr. 107, p. 3.

ving van omgevingsregelgeving moet plaatsvinden. Volgens de commissie vergt het mobiliseren van de vereiste professionaliteit grootschalige diensten, die de schaal van veel gemeenten te boven gaan. De commissie acht het noodzakelijk dat omgevingsdiensten worden ingesteld en dat elke gemeente en provincie verplicht aan een dergelijke dienst deelneemt. Deze diensten handhaven een groot deel van het omgevingsrecht. De vrijblijvende samenwerking is niet gegroeid. Zij biedt volgens de commissie-Mans geen oplossing.⁹⁵ Het kabinet heeft er inmiddels voor gekozen de VROM-taken vrijwel geheel door omgevingsdiensten te laten uitvoeren.⁹⁶

Inderdaad lijkt de vrijblijvende samenwerking onder de Wet handhavingsstructuur niet te zijn toegenomen. Dat er iets moet gebeuren, lijkt geen twijfel. Regionale samenwerking is niet alleen in het belang van de kwaliteit van de bestuursrechtelijke handhaving, maar kan ook de samenwerking met het OM vergemakkelijken.⁹⁷ Aan de gekozen constructie kleven echter ook voetangels en klemmen. Het voorstel van de commissie is *tweeslachtig*. De omgevingsdiensten moeten openbare lichamen zijn. Zij vormen echter geen vierde bestuurslaag. De decentrale bestuursorganen houden hun handhavingsbevoegdheden, maar maken bij de uitoefening gebruik van de omgevingsdienst. Zij kunnen gemotiveerd afwijken van het voorstel van deze dienst. Professionaliteit en besluitvorming (inclusief het bestuurlijk gedogen) komen zo op verschillend niveau.⁹⁸ ‘Gezamenlijk zijn gemeenten en provincie verantwoordelijk voor de kwaliteit van het werk’, aldus de commissie.⁹⁹ Hoe worden de beleidsmatige taakbehartiging door de deelnemende gemeenten en provincie (en waterschappen) en de uitvoering door de regionale omgevingsdienst afgestemd? Wat als er verschil van mening bestaat tussen de deelnemers over het handhavingsbeleid?¹⁰⁰

Een ander probleem is onvoldoende bestuurlijk en politiek draagvlak. Tijdens het evaluatieonderzoek bleek van weerstand tegen van bovenaf opgelegde samenwerking (zie par. 4.2). Ook nu blijkt daarvan. De VNG blijkt niet te willen meewerken aan het realiseren van 25 verplichte omgevingsdiensten, die worden belast met de uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van VROM-regelgeving. De kern van het bezwaar is dat er meer ruimte voor decentrale overheden moet zijn om zelf te bepalen hoe de kwaliteit te verbeteren. De VNG werkt aan een inventarisatie van kwaliteitsverbetering die van onderaf plaatsvindt, door vormen van samenwerking tussen gemeenten en provincies. De VNG en het IPO werken aan een plan voor een landsdekkend netwerk van organisaties die helpen bij de uitvoering van VROM-

regelgeving.¹⁰¹ Het plan moet in april 2009 klaar zijn en wordt dan aan de minister aangeboden.¹⁰²

Tijdens het algemeen overleg van de vaste commissies van de Tweede Kamer voor VROM, Justitie en VenW op 3 december 2008 met de ministers van VROM en Justitie bleek dat een aantal fracties zich niet kon vinden in verplichte regionale omgevingsdiensten.¹⁰³ Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Wabo in de Eerste Kamer op 28 oktober 2008 is naar aanleiding van uitlatingen van de minister van VROM, waarin werd vooruitgelopen op de kabinetsreactie op het rapport-Mans, een motie aangenomen waarin de verplichting tot het instellen van regionale omgevingsdiensten werd afgewezen.¹⁰⁴ Vasthouden aan 25 opgelegde omgevingsdiensten zou de behandeling van de invoeringswet Wabo in de Tweede en Eerste Kamer belasten en de beoogde datum van inwerkingtreding op losse schroeven kunnen zetten.¹⁰⁵ Volgens de minister van VROM zal echter geen sprake zijn van verplichte omgevingsdiensten.¹⁰⁶ Het voorstel voor de Invoeringswet Wabo is eind februari 2009 voor advies voorgelegd aan de Raad van State.¹⁰⁷

6 Conclusies

Met de Wet handhavingsstructuur en het BKHM is een goede stap in de richting van de professionalisering van de milieuhandhaving gezet. De handhavingstaken worden planmatiger en transparanter vervuld. De op grond van de geplande activiteiten gewenste capaciteit wordt met de beschikbare capaciteit geconfronteerd. Een overtuigend breed rendement van het BKHM in termen van een betere vervulling van handhavingstaken in de ogen van burgers, bedrijven en milieuorganisaties is er echter (nog) niet. Er is wel meer voortvarendheid. Op basis van het onderzoek zijn geen harde uitspraken te doen over de verbetering van het naleefgedrag als gevolg van het BKHM.

Bestaande problemen in de milieuhandhaving, in het bijzonder versnippering en gebrekkige kwaliteit, zijn niet opgelost. Er dient nog een verdieping in de professionalisering tot stand te worden gebracht. Zwakke schakels zijn thans nog het begin en het eind van de beleidscyclus. De onderbouwing van de gemaakte keuzes kan beter, door in de risicoanalyses de eigenschappen van individuele bedrijven die van belang zijn voor de milieukwaliteit, mee te nemen. De bewaking of gestelde inhoudelijke doelen worden bereikt, moet worden verbeterd. Periodieke rap-

95. Commissie-Mans 2008, p. 6-9, 26-46 en 48-61.

96. Kamerstukken II 2008/09, 22 343, nr. 215, p. 6.

97. A.B. Blomberg, Verplichte regionale omgevingsdiensten: een institutionele herziening van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht, TO 2008, nr. 4, p. 133-134.

98. Commissie-Mans 2008, p. 50-53.

99. Commissie-Mans 2008, p. 9.

100. Vgl. Berenschot, Kritische massa in beeld. Onderzoek naar de opzet van maatlaten voor vergunningverlening en handhaving Wet milieubeheer, Utrecht 25 mei 2007, p. 75-77.

101. <www.vng.nl/eCache/DEF/85/427.html>.

102. <www.omgevingsvergunning.nl/1_nieuws.php?nieuws=487>. Zie over de weerstand bij decentrale overheden ook: Blomberg 2008, p. 131-135.

103. Het betreft de fracties van CDA, SP, VVD, CU en SGP. Kamerstukken II 2008/09, 29 383, nr. 120.

104. Kamerstukken I 2008/09, 30 844, I. De motie werd met algemene stemmen aangenomen. Handelingen I 2008/09, 6, p. 297.

105. Zie <www.omgevingsvergunning.nl/1_nieuws.php?nieuws=343>.

106. Kamerstukken II 2008/09, 30 844, nr. 43.

107. <omgevingsvergunning.vrom.nl/index.cfm/t/Invoeringswet_bij_Raad_van_State/objectid/D6456A3E-1438-5103-71F8628267A99FD4/vid/A174E70F-1438-5103-710AEA4C4BEE9DF1/containerid/666415AA-C09F-296A-61DB669427684CB2/displaymethod/display_news>.

portages moeten ook betrekking hebben op de effecten van de activiteiten op naleefgedrag en milieukwaliteit. Dit vraagt om betere monitoring. De gegevens kunnen dan op heldere wijze worden doorvertaald naar de prioriteitsstellingen. Monitoring dient ook de uitwisselbaarheid van gegevens tussen handhavingsorganisaties, en dus de samenwerking. Een audit (systeemdoorlichting) wordt in het BKH niet voorgeschreven. Bij organisaties waar een externe audit toch wordt gehouden, wordt hij als nuttig drukmiddel ervaren. Een externe audit heeft vergeleken met een interne audit als voordeel dat de voorwaarden voor professionaliteit, objectiviteit en vergelijkbaarheid beter vervuld kunnen worden. Externe audits moeten een vaste plaats krijgen in de jaarcyclus, aangestuurd hetzij door collega-besturen (een vorm van horizontaal toezicht), hetzij door de toezichthouder.

De samenwerking van gemeenten met het OM op het gebied van de milieuhandhaving kan worden verbeterd. De culturen moet veranderen in de richting van het onderkennen van het belang van samenwerking, bijvoorbeeld voor de informatievoorziening. Een instantie die met gezag een effectieve regierol met betrekking tot deze samenwerking vervult, wordt gemist.

De specifieke toezichtsinstrumenten voor provinciebesturen en de minister van VROM in de Wet handhavingsstructuur zijn als nuttige stokken achter de deur ervaren. Zij worden gebruikt, ook al komt het nauwelijks tot een formele aanwijzing. Dit laat onverlet dat de problemen met betrekking tot de kwaliteit en effectieve samenwerking niet volledig zijn opgelost.

De commissie-Oosting adviseerde tot revitalisering van instrumenten van generiek toezicht – schorsing, vernietiging en de taakverwaarlozingsregelingen – en in beginsel tot afschaffing van instrumenten voor specifiek toezicht, zoals de instrumenten die met de Wet handhavingsstructuur in het leven zijn geroepen. Het kabinet heeft de voorstellen overgenomen en de minister van VROM werkt aan de implementatie in het omgevingsrecht. De in de Wabo opgenomen specifieke instrumenten voor interbestuurlijk toezicht – die vergelijkbaar zijn met die in de Wm – zullen waarschijnlijk op de schop gaan. Afschaffing van de instrumenten van specifiek toezicht moet volgens de commissie en het kabinet niet plaatsvinden, dan nadat is gegarandeerd dat alternatieve mechanismen voor kwaliteitsbewaking adequaat functioneren. Wij menen dat dit kan worden bewerkstelligd door de verdieping van de professionalisering van de milieuhandhaving tot stand te brengen die wij bepleiten. Duidelijk is dat op dit moment het horizontaal toezicht door vertegenwoordigende organen nog niet bij alle gemeenten optimaal functioneert. De informatievoorziening aan gemeenteraden kan beter. Met een uniform format zou winst kunnen worden geboekt. Het is een goede zaak dat in het ontwerp-BOR wordt voorgeschreven dat zichtbaar en navolgbaar een relatie wordt gelegd tussen de doelen, de activiteiten en de daarvoor beschikbaar gestelde middelen. Dit dient de helderheid van bestuurlijke keuzes en transparantie, en is in het belang van goed functionerende horizontale controle.

Met betrekking tot het vaststellen van een risicoanalyse, een toezichtsstrategie en monitoring zijn globale wettelij-

ke verplichtingen voldoende. De betekenis van wettelijke verplichtingen op grond van de Wabo is voor de verdere professionalisering slechts een beperkte. Met andere instrumenten dan regelgeving kunnen de voorwaarden worden geschapen, waaronder financiële steun.

Voor kwaliteit van de milieuhandhaving is voldoende schaal cruciaal. Het kabinet heeft er na het advies van de commissie-Mans voor gekozen de VROM-taken vrijwel geheel door omgevingsdiensten, waarin provincie, gemeenten en waterschappen deelnemen, te laten uitvoeren. Deze vormen geen vierde bestuurslaag. De decentrale bestuursorganen blijven formeel verantwoordelijk en nemen de besluiten. Aan de invoering van (opgelegde) regionale omgevingsrisico's kleven haken en ogen. Zo is het de vraag hoe de beleidsmatige taakbehartiging door de deelnemende overheden en de uitvoering door de regionale omgevingsdienst worden afgestemd. Er bestaat bestuurlijke en politieke weerstand tegen het opleggen van regionale handhavingsdiensten. Dat er iets moet gebeuren, lijkt echter geen twijfel. De minister van VROM zegt geen verplichte omgevingsdiensten te willen. ■